

Het nieuwe contractualisme

Bestuursrationaliteiten op het gebied van criminaliteit aan het begin van de 21^{ste} eeuw*

Friso van Houdt & Willem Schinkel

In deze bijdrage wordt de veranderde mentaliteit van bestuur geanalyseerd. Het criminaliteitsbestuur wordt als 'strategische casus' genomen. Op het spel staat het begrijpen van de manieren waarop wij onszelf en anderen besturen (via welke machtstechnologieën, welke waarheidsdiscoursen en welke subjectopvattingen) en wat daarvan de gevolgen zijn. Op basis van een analyse van het criminaliteitsbeleid van de afgelopen dertig jaar wordt beschreven hoe in Nederland twee bestuursrationaliteiten samengaan: communitarisme en neoliberalisme. Aan de hand van een genealogische analyse wordt beschreven hoe het criminaliteitsbeleid (macht) verweven is met criminologische theorieën (weten). Op deze manier worden de belangrijkste criminologische theorieën in kaart gebracht en wordt beschreven hoe hedendaagse preventie en bestraffing corresponderen met neoliberalisme en communitarisme. Neoliberaal communitarisme is een strategie van bestuur die ook in andere bureaucratische velden zichtbaar is. Dat die combinatie tot nog toe weinig wetenschappelijke en politieke aandacht heeft gehad in Nederland, ligt aan het paradoxale karakter ervan. Aan precies die paradox ontleent zij niettemin haar ordenende kracht.

Verschillende recente beleidsdocumenten in Nederland benadrukken de noodzaak van een *nieuw sociaal contract*. Centraal staat dan een nieuwe economie van verantwoordelijkheden tussen staat, markt en burgers. Het gaat hierbij vooral om een uitbreiding van de verantwoordelijkheden en plichten van burgers en 'de gemeenschap', meer ruimte voor 'de markt' en een beperking van de verantwoordelijkheden van en een andere rol voor 'de overheid'. In 2003 bijvoorbeeld stelde het Nederlandse kabinet expliciet dat de actieve burger iemand is die betrokken is bij het bestuur en iemand is die meedenkt. De actieve burger is niet iemand die de overheid bekritiseert (Kabinetsvisie Andere Overheid 2003; vgl. Verkenning Burgerschap en Andere Overheid 2005; vgl. Ossewaarde 2007). Het nieuwe sociaal contract is bovendien een eenzijdig contract, hetgeen inhoudt dat het asymmetrisch is en in de eerste plaats een vorm van bestuur betreft. Waar 'sociaal contract' gethematiseerd wordt, vindt een poging tot herijking van de relatie tussen burger en overheid plaats. Dat maakt de thematiek van een 'nieuw sociaal contract' sociologisch interessant. In wat het 'nieuwe contractualisme' genoemd kan

* Dit artikel is gebaseerd op J.F. van Houdt en W. Schinkel (2013) A Genealogy of Neoliberal Communitarianism. Verschijnt in *Theoretical Criminology*. De auteurs bedanken de anonieme referenten en de redactie voor hun commentaar.

worden, is actief burgerschap een van de belangrijkste bestuurstechnieken (Schinkel en Van Houdt 2010a). Het past bij een nieuwe strategie van bestuur die opgekomen is vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw als gevolg van kritiek op de verzorgingsstaat en de strategie van *welfarism*. In deze bijdrage analyseren wij deze veranderde mentaliteit van bestuur en nemen criminaliteitsbestuur als 'strategische casus' (Merton 1987). De studie van criminaliteitsbestuur en de achterliggende criminologische theorieën levert een belangrijk inzicht op in de manier waarop we onszelf, anderen en de staat besturen en wat daarvan de effecten zijn (Foucault 2008; Young 1981).

In de periode 1945-1975 was de strategie van *welfarism* dominant. In het criminaliteitsbestuur kreeg dit vorm in *penal welfarism* (Downes en Van Swaaningen 2007; Garland 1985, 2001). Verschillende auteurs zien neoliberalisme als opvolger van *welfarism* (zie Lacey 2013). Neoliberalisme wordt dan vaak in monolithische termen gevat en volledig verantwoordelijk gesteld voor de verharding van het penale regime in de afgelopen dertig jaar (Cavadino en Dignan 2006; Wacquant 2009). Maar de neoliberale bestuursmentaliteit (Foucault 2008) is complexer en gaat samen met andere politieke rationaliteiten. Vanuit een liberaal perspectief kunnen zowel argumenten voor als tegen een hard criminaliteitsbeleid worden ontwikkeld (Foucault 2008; Garland 1996). Daarnaast gaat neoliberalisme in de bestuurspraktijk samen met communitarisme (Van Houdt, Suvarierol en Schinkel 2011). De nieuwe strategie van bestuur in Nederland noemen wij daarom liberaal communitarisme (Schinkel en Van Houdt 2010b). Neoliberalisme is dus niet onverenigbaar met communitarisme. Tegelijkertijd is een harder penaal regime juist ook verenigbaar met een communitaristische bestuursmentaliteit (vgl. Crawford 1999; Hughes 1996). Dit is ook opgemerkt door Lacey (2013: 265, 267) en dit gaat in tegen de naïeve acceptatie door 'progressieve' en 'kritische' criminologen van communitarisme als 'zacht alternatief' voor het harde neoliberale beleid (zie bijvoorbeeld Cavadino en Dignan 2006; Van Swaaningen 1995, 1999: 24). Nederland zou bijvoorbeeld minder communitaristisch geworden zijn (Cavadino en Dignan 2006: 116) en daarom zou een communitaristische interpretatie van sociale controle noodzakelijk zijn (Van Swaaningen 1999: 24). Tegelijkertijd is het van belang om naast de punitieve omslag (in ieder geval tot 2007) ook oog te hebben voor de preventieve omslag in het bestuur van criminaliteit. Een analyse van het criminaliteitsbestuur van de afgelopen dertig jaar moet in staat zijn om zowel preventie als repressie te begrijpen.

Op basis van een analyse van het criminaliteitsbeleid wordt hierna beschreven hoe communitarisme en neoliberalisme samengaan in het Nederlandse criminaliteitsbestuur. Eerst worden de belangrijkste trends in de periode 1982-2009 beschreven. Vervolgens analyseren wij hoe het criminaliteitsbeleid (macht) verweven is met criminologische theorieën (weten), elementen die centraal staan in 'genealogische analyses' (Cohen 1985; Foucault 2008; vgl. Lacey 2013: 278). Op deze manier brengen wij de belangrijkste criminologische theorieën in kaart en laten we zien hoe preventie en bestraffing corresponderen met neoliberalisme en communitarisme. Hierbij staat op het spel het begrijpen van de manieren waarop wij onszelf en anderen besturen (via welke machtstechnologieën, welke waar-

heidsdiscoursen en welke subjectopvattingen) en wat daarvan de gevolgen zijn (vgl. Foucault 1982).

Trends in het criminaliteitsbestuur (1982-2009): de opkomst van neoliberal communitarisme

Neoliberal communitarisme is een strategie van bestuur waarin de belangrijkste kenmerken van de neoliberale *governmentality* (Foucault 2008) gecombineerd worden met die van het gouvernementeel communitarisme (Delanty 2003). Neoliberal communitarisme combineert een nadruk op *New Public Management* en een nieuwe economie van verantwoordelijkheden. Naast een disciplinerende van de staat betekent dit dat ook de markt, de gemeenschap en individuele burgers bij het bestuur van problemen betrokken worden. Het combineert tegelijkertijd de wetenschappelijke meting en evaluatie van interventies met het stimuleren van actief burgerschap en de rationaliteit van zelforganiserende gemeenschappen. Actief burgerschap wordt gedefinieerd als betrokkenheid bij de gemeenschap en dat betekent tegelijkertijd ook de productie van de passieve burger: de bestuurlijke identificatie van gebrek aan actief burgerschap die wetenschappelijk in kaart gebracht wordt als de risicoburger. De 'oude' manier van interveniëren die is ingebed in de verzorgingsstaat wordt als bureaucratisch en ineffectief gezien. Een nieuwe manier van doen is noodzakelijk, met meer bevoegdheden, 'ontkokerd' en 'integraal'. Daar moet neoliberal communitarisme aan tegemoet komen.

Maar hoe criminaliteit vanuit neoliberal of communaristisch perspectief te besturen? De neoliberale benadering speelde vanaf midden jaren zeventig een belangrijke rol in de kritiek op de verzorgingsstaat (De Haan 1993). Kenmerkend voor deze benadering is een programma waarbij het bestuur van zowel de staat als de samenleving zoveel mogelijk op basis van marktprincipes georganiseerd moet worden (Foucault 2008). Het gaat om de introductie van de principes van competitie en onderneming in zoveel mogelijk sferen en een subjectivering van burgers als ondernemers. Het gaat hierbij ook om economische analyses van voorheen niet-economische fenomenen die traditioneel buiten de economische blik vielen (zoals immigratie en criminaliteit) en om economische analyse van de staat in termen van kosten en andere marktprincipes (Foucault 2008: 215-265). Hierbij worden bestuur en burger op een nieuwe manier aan elkaar gekoppeld. De calculerende burger en de crimineel als *homo economicus* worden namelijk opnieuw geïntroduceerd als een actief en rationeel subject (Foucault 2008: 252). Dit betekent enerzijds dat de staat als onderneming georganiseerd en geanalyseerd wordt en anderzijds dat bepaalde taken overgedragen worden aan de markt. De bedrijfsmatige organisatie van justitie is een goed voorbeeld, evenals analyses die uitgaan van een criminaliteitsmarkt. Daarnaast wordt criminaliteit als uitkomst van een rationele keuze begrepen die zich bij gelegenheid voordoet. Belangrijk is bijvoorbeeld de invloed geweest van Ron Clarke (1980) die op basis van de rationele keuzebenadering voorbeelden gaf van mogelijke vormen van situationele preventie van criminaliteit (bijvoorbeeld door fysieke aanpassing van de omgeving, het reduceren van de mogelijkheden voor criminaliteit en het verhogen van de pak-

kans). In termen van bestraffing gaat het hier bijvoorbeeld om vergelding en afschrikking.

Communitaristisch criminaliteitsbestuur is te vinden in Etzioni's *The Spirit of Community* (1994). Etzioni's analyse met betrekking tot criminaliteitsbestuur is vooral gebaseerd op James Q. Wilson (Etzioni 1994: 190) en kan als volgt worden samengevat: (1) in westerse landen is de criminaliteit gestegen terwijl ook de welvaart is toegenomen; materiële condities zijn dus niet relevant voor analyses van criminaliteit; (2) het criminaliteitsniveau wordt beïnvloed door de *community fabric* (i.e. criminaliteit komt minder vaak voor wanneer er sprake is van interactie tussen sterke families, scholen die normen en waarden aanleren en geïntegreerde gemeenschappen waar normen en waarden gerespecteerd worden); (3) ook in geïntegreerde gemeenschappen komt criminaliteit voor, maar dit zijn altijd individuele gevallen waarbij personen vanwege genetische, chemische en psychologische storingen op een immorele manier handelen. De omgang met deze categorie vergt de sterke hand van de staat waarbij de gemeenschap door de staat wordt verdedigd tegen de harde kern van criminelen en gevaarlijke psychische patiënten (Etzioni 1994: 190-191); en (4) effectief criminaliteitsbeleid is gebaseerd op communitaristische uitgangspunten en is gericht op herstel van de morele fundamenten van de samenleving (hierbij ligt de nadruk op socialisatie in het gezin en in scholen en een actieve bijdrage van etnische en buurtgemeenschappen) en verandert tegelijkertijd de historisch gegroeide disbalans tussen rechten en plichten door vanuit het perspectief van het beschermen van de gemeenschap meer interventies in het leven van burgers toe te staan (Etzioni 1994: 1-22, 163-192).

Om het samengaan van deze twee bestuursmentaliteiten te analyseren bespreken wij nu eerst drie algemene trends in het criminaliteitsbestuur van de afgelopen dertig jaar: (1) de prioritering van criminaliteit en de intensivering en pluralisering van bestraffing; (2) de actuarialisering van criminaliteit; en (3) de institutionele transformatie van criminaliteitsbestuur.

Ad 1 De prioritering van criminaliteit en de intensivering en pluralisering van bestraffing

Sinds 1980 staat het thema criminaliteit hoog op de politieke agenda. Criminaliteit kwam steeds meer centraal te staan in de politiek, beleid, wetenschap, het publieke debat en de media (Brizée 1985; Brants 1986; Downes en Van Swaaningen 2007). In deze periode zijn zowel nationale als lokale veiligheidsbudgetten aanzienlijk uitgebreid, is de politiecapaciteit met een derde toegenomen (Terpstra 2010: 41) en is er veel geïnvesteerd in de capaciteit van het gevangeniswezen en de overige actoren in de 'veiligheidsketen' (zie bijvoorbeeld Boone en Moerings 2007). Een andere indicatie is de intensivering en pluralisering van bestraffing. Dit betreft ten eerste de intensivering van de traditionele vorm van repressie, namelijk opsluiting in de gevangenis. Vooral de periode 1975-2006 is hierbij interessant (een stijging van 18 naar 126 gevangenen op de 100.000 om vervolgens te dalen). Hierbij is zowel sprake van de selectieve opsluiting van 'veelplegers' (ISD-maatregel, zie hierna) als van selectief (in plaats van generiek) resocialisatiebeleid. In de tweede plaats is er sprake van een breder repertoire aan bestraffings-

vormen (uitbreiding van alternatieve vormen van bestrafing). Dit betreft, ten derde, ook de pluralisering van straffende actoren, zoals de verspreiding van de strafbevoegdheid door bestuursactoren (het penale bestuur) en ook het Openbaar Ministerie. Ten vierde is er sprake van de opkomst van tactieken gericht op risicovol gedrag of risicosubjecten. Dit laatste punt hangt samen met de volgende trend.

Ad 2 De actuarialisering van criminaliteit

De etiologische crisis van *penal welfarism* in de jaren zeventig (Young 1988) heeft gevolgen gehad voor de manier waarop over de oorzaken van criminaliteit werd nagedacht. Ten eerste door de introductie van de rationelekeuzetheorie die de *dispositionele benaderingen* (waarin wordt gezocht naar biologische, psychologische en sociale 'disposities' als gevolg waarvan mensen op een criminele manier gaan handelen) moest vervangen (Clarke 1980). Hiermee werd criminaliteit iets van rationele actoren, kosten en baten en van marktwerking (Foucault 2008). Ten tweede door de introductie van het concept risico en correspondentie in plaats van causaliteit en oorzakelijkheid. In plaats van een causaal gedetermineerd subject ontstond een crimineel subject dat begrepen werd als een bundel risicofactoren met 'cultuur' als een van de belangrijkste risicofactoren.

Risico werd vanaf 1980 een dominant frame van het criminaliteitsbestuur (vgl. O'Malley 1992) en past bij het nieuwe ondernemende bestuur dat functioneert op basis van marktprijncipes (Osborne en Gaebler 1993). Risico wordt dan gebruikt om de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van overheidsbeleid en interventies te vergroten. Dit zorgde voor de opkomst van een nieuwe actuariële benadering van criminaliteit, de opkomst van 'risicojustitie' (Van Swaaningen 1996) en een nieuwe benadering van zowel preventie als bestrafing (Feeley en Simon 1992). Hierbij staat het classificeren van risicopopulaties centraal en dat gebeurt hoofdzakelijk op twee manieren.

Ten eerste door de aandacht voor 'risicjongeren' (bijv. *Naar een Veiliger Samenleving* 2002 [NVS 2002]: 15-16, 21-22; *Veiligheid Begint bij Voorkomen* 2007 [VBV 2007]; *Aanpak Risicjongeren van Antilliaanse en Marokkaanse Afkomst* 2009 [ARAMA 2009]). Hierbij gaat het om jongeren die geen delict hebben gepleegd en om de zogenaamde 'first offenders' (vgl. Cohen 1985: 53, 60). De classificatie is gebaseerd op een culminatie van risicofactoren die variëren van individuele risicofactoren (biologisch en psychologisch), risicogedrag (spijbelen, gebruik van softdrugs, het zoeken naar uitdagingen, politiecontacten), meer algemene sociale risicofactoren (risicogezin, werkloosheid, vrienden) maar vooral ook culturele achtergrond (Marokkaanse of Antilliaanse afkomst) (vgl. Junger-Tas 1996). Om hiermee om te gaan is een institutioneel netwerk opgezet waarbij verschillende actoren in de 'veiligheidsketen'¹ (opbouwwerk, jeugdhulpverlening, onderwijs, gezondheidszorg, politie en justitie) samenwerken en informatie uitwisselen in zogenaamde 'veiligheidshuizen' (een netwerk van instellingen die tegenwoordig het Nederlandse grondgebied omspannen). Verschillende elektronische data-systemen zijn opgezet om informatie op te slaan en te koppelen (Schinkel 2011).

1 Dit concept van de veiligheidsketen werd in 1993 geïntroduceerd (Veiligheidsrapportage 1993).

Doordat ook consultatiebureaus ingeschakeld kunnen worden gaat het om informatie over kinderen van nul tot negentien jaar. Het doel is om 'zo vroeg mogelijk te interveniëren' (VBV 2007: 27-28).

Ten tweede door de aandacht voor de zogenaamde persistente daders ofwel 'veelplegers', die door hun hoge recidivekans een risico vormen voor de samenleving. Voor dit type 'hogerisicoburger' werd in 2004 een nieuwe instelling opgetuigd: de Instelling Stelselmatige Daders. In de ISD kunnen burgers vanwege hun gedrag maximaal twee jaar opgesloten worden. Een 'veelpleger' is iemand die een ernstig delict heeft begaan, die in de voorgaande vijf jaar minimaal drie keer eerder is veroordeeld en een serieuze bedreiging vormt voor de veiligheid van goederen en personen (Struijk 2007: 350-354). Het primaire doel van de ISD is bescherming van de gemeenschap (sociale verdediging). Alleen als aanvulling kan behandeling volgen (art. 38m sub2 Sr; vgl. Struijk 2007: 353; Downes en Van Swaaningen 2007). In de periode 2004-2007 werden meer dan duizend burgers op deze manier opgesloten (Tollenaar 2007). Daarnaast speelt risico ook een belangrijke rol bij de strafuitvoering en reclassering. Zo wordt via scholen voor de inschatting van recidive (RISC-instrument) gedifferentieerd tussen hogerisicoburgers en lagerisicoburgers. Vanaf 2010 is het doel van de Nederlandse overheid om iedere hogerisicoburger minimaal een jaar na vrijlating te blijven controleren.

Naast de 'risicoburger' is het Nederlandse beleid ook gericht op de 'calculerende burger' die er bewust voor kiest om criminaliteit te plegen wanneer de gelegenheid zich voordoet in de context van een waardevol doel en de afwezigheid van beschikbare beveiligers (bijv. *Samenleving en Criminaliteit* 1985 [S&C 1985]). Volgens het beleidsdocument *Recht in Beweging* [RIB 1990] kiezen burgers ervoor om de voor- en nadelen van normconform gedrag tegen elkaar af te wegen (RIB 1990: 7). Aansluitend op deze analyse werden vervolgens verschillende technieken geïntroduceerd die gericht zijn op het beïnvloeden van de kosten-batencalculatie van deze rationele actor. Voorbeelden zijn het manipuleren van de gelegenheden, het beveiligen van doelen en het mobiliseren van toezichthouders, maar ook het vergroten van de pakkans, snelle vormen van bestraffing en verhoging van de straffen om af te schrikken.

Deze focus op 'risico' en 'keuze' is kenmerkend voor neoliberale benaderingen, maar de ontdekking van en focus op 'cultuur' is een communitaristisch kenmerk van het criminaliteitsbestuur. Meer in het algemeen wordt het Nederlandse criminaliteitsbeleid gekenmerkt door een communitaristische analyse van de verbrokkeling van gemeenschap en moraal, de achteruitgang van de opvoeding van jongeren en noodzaak tot bescherming en revitalisering van gemeenschap. Zo is RIB (1990) expliciet gericht op een *remoralisering van de gemeenschap via bestraffing* (normhandhaving als normcommunicatie). Een voorbeeld dat een harder penaal beleid juist ook door communitaristische overwegingen gestimuleerd kan worden. Hierbij is er tegelijkertijd sprake van een bestuur via cultuur. In het kielzog van debatten over de integratie van migranten (Schinkel 2007; Schinkel en Van Houdt 2010b) kwam het idee op dat de *cultuur van migranten* een probleem in en op zichzelf is. Hoewel de relatie tussen etniciteit en criminaliteit een constante is in het beleid vanaf de jaren tachtig, is vooral het beleidsdocument *Criminaliteit In Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden* (CRIEM 1997) relevant. Latere

documenten geven steeds dezelfde diagnose (bijv. ARAMA 2009). CRIEM (1997) maakte voor het eerst goed duidelijk hoe de relatie tussen criminaliteit en cultuur formeel werd gezien. Hierbij gaat het vooral om een essentialistische notie van 'etniciteit'. Twee 'etnische groepen' worden in het bijzonder geïmpliciteerd: 'Marokkanen' en 'Antillianen' (CRIEM 1997: 1). Het volgende citaat illustreert waar het hier om gaat:

'Criminaliteit is vaak het gevolg van een complex aan factoren dat kan worden samengevat als een gebrekkige binding aan de samenleving. Dit geldt voor de criminaliteit van autochtonen en, zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, zeker ook voor de criminaliteitsproblematiek onder minderheden. De criminaliteit onder deze doelgroep kan alleen worden teruggedrongen door de onderliggende problemen van sociaal-culturele aard aan te pakken. Dat is een zaak van de gehele samenleving en ligt op het terrein van meerdere departementen. De inspanningen moeten dus primair worden gericht op het voorkomen van criminaliteit door de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving – via opvoeding, onderwijs en werk – te verbeteren' (CRIEM 1997: 20).

In CRIEM wordt gesteld dat criminaliteit gerelateerd is aan problemen van integratie en dat andersom criminaliteit integratie blokkeert: 'Criminaliteit onder etnische minderheden is in belangrijke mate een indicatie en gevolg van een integratieproblematiek en de daarbij te overbruggen culturele verschillen, terwijl anderzijds betrokkenheid bij criminaliteit – en dat geldt in sterke mate voor opgroeiende jongeren – de integratie ernstig kan belemmeren' (CRIEM 1997: 3). Dezelfde diagnose wordt in de *Aanpak Risicjongeren van Antilliaanse en Marokkaanse Afkomst* (2009) geformuleerd. Ook hier gaat het om een cultureel probleem van jongeren die door hun cultureel anders-zijn, gebrekkige socialisatie en gebrekkige integratie criminaliteit plegen. Gesteld kan worden dat de communitaristische aandacht voor cultuur en socialisatie een verschuiving teweeggebracht heeft van resocialisatie (tot 1970) naar presocialisatie.

Ad 3 De institutionele transformatie van het criminaliteitsbestuur

Vanaf 1980 kwamen de uitgangspunten van het verzorgingspenalisme onder vuur te liggen. Resocialisatie werd geïmpliciteerd en de penale praktijk werd als ineffectief en inefficiënt beschouwd (bijv. S&C 1985: 31; Steenhuis 1984). Zo merkte de staatssecretaris van Justitie in 1982 op 'dat men in de resocialisatie een te hooggestemd, niet realistisch ideaal had gezien, reden waarom dit moest worden teruggeschoefd naar een iets lager, haalbaarder niveau van ambitie' (*Taak en Toekomst van het Nederlandse Gevangeniswezen* 1982: 21). Met een verwijzing naar J.Q. Wilson stelt S&C (1985) dat interventies die zich richten op structurele oorzaken van criminaliteit ineffectief zijn (S&C 1985: 36). In plaats daarvan moet een 'effectief criminaliteitsbeleid' geformuleerd worden (S&C 1985: 36). Zowel neoliberalisme als communitarisme heeft gezorgd voor een institutionele transformatie van het penale veld. Dit betreft: (a) een disciplinerende van de staat op basis van de principes van 'New Public Management'; (b) een uitbreiding van

competenties en bevoegdheden van de staat; en (c) een veelomvattende responsabilisering.

Ad a Disciplineren van de staat op basis van 'New Public Management'-principes

Om het penale veld meer effectief en efficiënt te laten opereren werd begin jaren tachtig van de vorige eeuw een bedrijfsmodel geïntroduceerd. Hierbij werd justitie als een serieel geschakeld productiebedrijf beschouwd. Dit Penale Bedrijf bestaat uit een productieketen van politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en de strafuitvoerende actoren (S&C 1985: 51; vgl. Steenhuis 1984; Feeley en Simon 1994: 187-188; Garland 1996). Maar dit marktdenken werd niet alleen op nationaal niveau geïntroduceerd. Ook lokale overheden werden aan de hand van marktmetaforen, prestatie-indicatoren, contracten en andere principes van 'New Public Management' (Osborne en Gaebler 1993) gereorganiseerd.

Ad b Uitbreiding van competenties en bevoegdheden van de staat

Binnen het verzorgingspenalisme was er een taakverdeling waarbij het criminaliteitsbestuur zich in de context van algemene hervormingen richtte op resocialisatie. De nieuwe strategie van criminaliteitsbestuur is gericht op de hele samenleving. Onder de gezamenlijke vlag van preventie en bestraffing wordt het net breed uitgesmeerd (S&C 1985: 35-7; Cohen 1979). Harder straffen, meer gevangnissen plus alternatieve straffen moeten het gedrag van daders vergelden en potentiële daders afschrikken. De communicatieve functie van bestraffing stond hierbij centraal: bestraffing communiceert en versterkt de normen van de conformerende burgers (S&C 1985: 36-38; Steenhuis 1984). Daarnaast werden meer toezicht (zowel informeel als formeel), 'binding aan de gemeenschap' en interventie op basis van risicosignalen voorgesteld als effectieve maatregelen. Dit werd ondersteund door communitaristische zorgen over de afbrokkeling van de moraal, gebrekkige betrokkenheid van burgers, een kritiek op de te grote aandacht voor rechten en rechtsbescherming van daders en het gebrek aan informele vormen van gemeenschapscontrole. *Recht in Beweging* (RIB 1990) stelde bijvoorbeeld dat er een disbalans was ontstaan tussen de staat en burgers in het nadeel van de staat en in het voordeel van rechten van burgers (RIB 1990: 7). Er werd gepleit voor strafrechtelijke handhaving van de normen, meer en harder straffen en meer mogelijkheden en ruimere bevoegdheden voor interventie (RIB 1990: 23, 37). Twaalf jaar later wordt dit pleidooi herhaald in het beleidsdocument NVS (2002). Uitgangspunt is dat de Nederlandse samenleving veiliger moet worden (NVS 2002: 4, 7, 13). Er werden 'onorthodoxe maatregelen' geïntroduceerd: (1) de introductie van de identificatieplicht (NVS 2002: 36) waardoor de grens nu eigenlijk overal is (vgl. Feeley en Simon 1994: 181); (2) de introductie van lokale uitzonderingstoestanden in de zogenaamde 'hotspotgebieden' waarbinnen overheidsactoren over uitzonderlijke bevoegdheden beschikken zoals preventief fouilleren (NVS 2002: 34-35); en (3) de eerder genoemde Instelling Stelselmatige Daders die het toestaat om burgers die als 'veelpleger' geclassificeerd worden voor maximaal twee jaar achter slot en grendel te zetten en waarvan het primaire doel de bescherming van de samenleving is (NVS 2002: 20).

Ook heeft het Openbaar Ministerie (de officier van justitie) tegenwoordig de mogelijkheid om een gedragsinterventie (therapie of andere behandeling) aan te wijzen zelfs voordat een rechter de zaak heeft behandeld (zie *Actieplan Overlast en Verloedering: Maatregelen ter Intensivering van de Lokale Aanpak* [AOV] 2008). Tegelijkertijd zijn de bestuurlijke bevoegdheden (vooral die van de burgemeester) uitgebreid, bijvoorbeeld om personen en gezinnen uit een gebied te houden (gebiedsverbod), om informatie en coöperatie van sociale actoren te eisen (gedwongen integralisering), om interventies in en ondertoezichtstelling van gezinnen mogelijk te maken (in 1998 stonden 6.322 gezinnen onder toezicht en in 2009 waren dat er 33.164; Berends et al. 2010: 15), met daarbij vormen van assertieve of *outreachinge* (bemoei)zorg om in de private sfeer te interveniëren (zoals de plaatsing van een gezinscoach). Tegelijkertijd wordt verder onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om zorg af te dwingen met behulp van financiële dwang (AOV 2008: 26; ARAMA 2009: 7, 16). Aan de ene kant is er dus sprake van een instrumentalisering van het recht en aan de andere kant (bijvoorbeeld in gevallen waarbij het zou gaan om privacyschending) worden uitzonderlijke maatregelen genomen om aan de wet voorbij te gaan wanneer het recht in de weg staat (Schinkel en Van den Berg 2011). Dit gebeurt onder andere door uitzonderlijke bevoegdheden te geven aan lokale overheden (bijvoorbeeld de burgemeester).

Ad c Privatisering en responsabilisering

Sinds 1985 is het uitgangspunt dat de Nederlandse overheid niet in staat is om criminaliteit alleen tegen te gaan. In S&C (1985) werd de noodzaak bepleit van een actieve betrokkenheid van individuele burgers, lokale overheden, de private sector en *civil society* in de strijd tegen criminaliteit (S&C 1985: 37). Deze mobilisering van de samenleving betreft een responsabilisering van verschillende actoren. Voortdurend wordt gesproken van de noodzaak om verantwoordelijkheden anders te verdelen en verantwoordelijkheid te verleggen van de nationale overheid naar lokale overheden, de markt en individuele burgers (S&C 1985: 15, 36-38, 43, 57, 103-105; NVS 2002; VBV 2007). In deze context is de markt van private beveiliging gegroeid van 10.000 beroepskrachten in 1981 tot 39.000 in 2008 en is de omzet in de periode van 2002 tot 2008 gestegen van 1,07 miljard naar 1,43 miljard (*Rechtstaat en Rechtsorde* 2009: 2). Een ander voorbeeld van privatisering ofwel het betrekken van private actoren is de meer communitaristisch geïnspireerde mobilisering van 'etnische gemeenschappen' om meer betrokken te zijn bij preventie van criminaliteit. Zo doet de ARAMA (2009: 8) een beroep op 'de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap' om betrokken te zijn bij het corrigeren van 'de eigen overlastgevende jongeren en gezinnen' en bij het 'afkeuren van overlastgevend gedrag' en 'samenwerking met lokale autoriteiten'.

Responsabilisering is een van de belangrijkste bestuurstechnieken van de afgelopen jaren. Hoewel responsabilisering in het algemeen al vaak is opgemerkt in de literatuur, is het nuttig om onderscheid te maken tussen *faciliterende responsabilisering* en *repressieve responsabilisering* (Schinkel en Van Houdt 2010b). Faciliterende responsabilisering veronderstelt een autonome burger, een burger die goed gesocialiseerd is en alleen gemobiliseerd hoeft te worden om actief te worden. Dit past bij de meer neoliberale vorm van bestuur (Garland 2001: 124). Maar wan-

neer blijkt dat de eigen verantwoordelijkheid niet aanwezig is, dan moet dit onder dwang aangeleerd worden door middel van speciale programma's (zoals via speciale correctieprogramma's voor recalcitrante jongeren). Dit is een vorm van *repressieve responsabilisering* die gesitueerd is in het veld van interventies en de meer communitaristische vorm van responsabilisering genoemd kan worden. Het vindt plaats daar waar risicoburgers zich bevinden en is gericht op de resocialisatie van risicoburgers tot verantwoordelijke en actieve burgers. In de praktijk blijkt het hier vooral om immigranten te gaan (Schinkel en Van Houdt 2010b). Geconcludeerd kan worden dat we hier een verschuiving zien van een geloof in resocialisatie naar *presocialisatie*: het gewicht van de veiligheidsonderneming is verschoven naar de voorkant, naar de periode voordat er sprake is van criminaliteit (vgl. *pre-crime*: Zedner 2007).

De culminatie van al deze trends is zichtbaar in de 'integralisering' van het criminaliteitsbestuur. Dit is gerelateerd aan het concept 'integrale veiligheid' dat sinds 1993 dominant is (*Integrale Veiligheidsrapportage* 1993). Vanaf 2007 is er een netwerk van veiligheidshuizen over Nederland gespannen waarin de verschillende actoren in de veiligheidsketen die zich bezighouden met verschillende fases van interventie (proactie, preventie, repressie en nazorg) samenwerken met als doel zo vroeg en effectief mogelijk in te grijpen. Voortdurend wordt gezocht naar de juiste cocktail van interventies en naar de juiste verhouding tussen de linker- en rechterhand van de staat (vgl. Wacquant 2009). Het gevolg is dat criminaliteitsbestuur zowel reactief als proactief plaatsheeft en dat er dus naast een punitieve ook een preventieve omslag is geweest. Het zijn deze technieken van repressie en preventie die hierna in kaart worden gebracht aan de hand van de dominante criminologische theorieën.

Het lokaliseren van criminologische theorieën in het discursieve veld van criminaliteitsbestuur

'(...) penal policies over the past two decades have been formed by regimes that amalgamate and combine rather contradictory governing rationalities. Unity between them is possible, as we have seen, because of certain shared values and assumptions [a shared focus on the market and hostility to welfarism](...) However, these and many other points of overlap nevertheless disguise quite distinct and often contradictory positions' (O'Malley 1999: 188).

Onze interesse gaat vooral uit naar de manier waarop criminologische theorieën de verschillende beleidsprogramma's ondersteunen en de technieken die gehanteerd worden in de strategie van neoliberal communisme. Centraal staat dus de relatie tussen macht en weten (Foucault 2008). Onze data betreffen de belangrijkste beleidsdocumenten van de afgelopen dertig jaar. Omdat een beleidsdocument soms duidelijke wetenschappelijke referenties mist moesten we soms dieper graven, bijvoorbeeld in de adviesrapporten waarop het beleid was gebaseerd. De verschillende criminologische perspectieven zijn vervolgens geïnterpreteerd aan de hand van hun neoliberale of communitaristische oriëntatie. In dergelijke theo-

rieën wordt overigens zelden de politieke rationaliteit expliciet gemaakt. Echter, neoliberalisme en communitarisme betreffen twee tegengestelde polen in het dualisme tussen gemeenschap en individu dat centraal stond in de opkomende sociologische en criminologische theorievorming van de negentiende eeuw. Wij denken dat het mogelijk is om de criminologische benaderingen en hun opkomst en gebruik volgens deze indeling te analyseren. Sommige criminologische perspectieven liggen dicht bij de ene of andere pool. Daarnaast zijn er echter ook benaderingen die elementen van neoliberalisme en communitarisme combineren.

Communitaristische invloeden in het Nederlandse criminaliteitsbestuur

Naast de eerder besproken benadering van criminaliteit volgens Etzioni (1994) kunnen ook andere criminologische perspectieven als communitaristisch worden getypeerd. Meestal wordt hierbij aan de *reintegrative shaming*-benadering van John Braithwaite gedacht (bijv. Hughes 1996). Het is echter ook mogelijk om andere criminologische benaderingen als communitaristisch te begrijpen. Het belangrijkste en in Nederland meest invloedrijke voorbeeld hiervan is Hirschi's bindingentheorie. In zijn *Causes of Delinquency* (1969) geeft Travis Hirschi aan hoe belangrijk de binding van een individu aan de gemeenschap is (Hirschi 1969: 16). Een zwakke binding aan de gemeenschap (gebrekkige emotionele hechting aan de normatieve gemeenschap, gebrekkige betrokkenheid bij die gemeenschap en gebrekkig geloof in de geldigheid van dominante waarden) is gerelateerd aan criminaliteit. De manier waarop criminaliteit kan worden voorkomen is door de binding aan de gemeenschap te bevorderen. Hierbij is vooral ook sociale controle van belang: sociale controle is de relationele manier waarop normen en waarden worden aangeleerd, conformerend gedrag wordt gemonitord en deviantie bestraft (Hirschi 1986).

De invloed van Hirschi op het Nederlandse criminaliteitsbeleid is bijzonder groot geweest en kan vooral worden toegeschreven aan 'beleidsondernemer' (Hughes, McLaughlin en Muncie 2002: 327) Junger-Tas. Zij was directeur van het WODC en lid van verschillende beleidsadviescommissies. Nederlands criminaliteitsbeleid is namelijk vaak gebaseerd op adviesrapportages. Zo werd begin jaren tachtig een speciale commissie opgezet (de commissie-Roethof waarvan ook Junger-Tas lid was) die moest rapporteren over de oorzaken van de waargenomen stijging van criminaliteit en moest adviseren over nieuw criminaliteitsbeleid. Het rapport uit 1984 legde de basis voor de uitgangspunten van S&C (1985) en veel van het latere beleid bouwt hierop voort. Een andere invloedrijke commissie (de commissie-Montfrans waarvan Junger-Tas wederom lid was) moest begin jaren negentig adviseren over de oorzaken en aanpak van jeugdcriminaliteit. Bepaalde elementen uit dit rapport werden de uitgangspunten van het algemene criminaliteitsbeleid en het jeugd beleid (bijvoorbeeld voor de *Nota Veiligheidsbeleid* 1995-1998, *Nota Jeugd en Gezin* [NJG] 1996; vgl. Junger-Tas 1996).

Het belangrijkste geselecteerde element uit de onderzoeksrapporten was gebaseerd op de uitgangspunten van de bindingen- en sociale controletheorie (bijv. commissie-Roethof 1984: 27-28, 152-166; commissie-Montfrans 1994: 9-14). Deze uitgangspunten werden in het landelijke beleid overgenomen (zie bijvoorbeeld S&C 1985; RIB 1990; NJG 1996). Zo werd de gestegen criminaliteit geïnter-

Tabel 1 *Communitaristisch criminaliteitsbestuur en criminologische theorieën*

Thema	Kenmerken	Theorieën
<i>Oorzaken van criminaliteit</i>	Gebrekkige binding, afwezigheid sociale controle, individueel moreel gebrek, cultureel moreel gebrek	Bindingentheorie, sociale controle en morele armoede
<i>Framing van reactie op criminaliteit</i>	Herstellen van de morele orde, remoralisering van individuen en gemeenschap, uitschakeling van harde kern criminelen	Socialisatie, sociale controletheorie, sociale verdediging (uitschakeling)
<i>Besturen van criminaliteit</i>	Preventie (individuele risicofactoren en gezinssituatie; betrokkenheid van gezin, buurtgemeenschap, scholen), repressie (handhaving, bestraffen, uitschakelen, behandelen), nazorg (re-integratie en controle)	Communitarisme (Etzioni), <i>reintegrative shaming</i> (Braithwaite), bindingen (Hirschi), <i>reintegrative bonding</i> (Sampson en Laub)

preteerd als het gevolg van falend beleid en het gebrek aan sociale controle als gevolg van ontzuiling en de opkomst van een egoïstische en individualistische cultuur. De voorgestelde interventies waren gericht op de (her)introdactie van formele en informele sociale controle, de *remoralisering* van de samenleving met daarnaast aandacht voor socialisatie en binding aan de gemeenschap. Dit perspectief is ook de achtergrond van het criminaliteitsbeleid dat zich expliciet richt op ‘allochtone jongeren’ (CRIEM 1997). Gesteld wordt dat criminaliteit gevolg is van gebrekkige binding aan de samenleving en dat dit vooral ook voor minderheden geldt (CRIEM 1997: 20). Een ander voorbeeld van beleid dat door deze visie is geïnspireerd is het *Integraal Veiligheidsprogramma* (1999) waarin gesteld wordt dat criminaliteit het gevolg is van individualisering en een gebrekkige binding aan normen en waarden en de fragmentatie van de gemeenschap en sociale cohesie (IVP 1999: 17).

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat hoewel communitaristisch georiënteerd beleid gericht is op socialisatie, integratie en re-integratie, er dus ook een nadruk ligt op het beschermen van de gemeenschap door een sterke staat tegen psychopaten en ‘veelplegers’. Etzioni geeft hierbij de voorkeur aan een sterke staat die in het belang van de gemeenschap bepaalde burgers elimineert (zie voor een interessante analyse over de voortdurende aanwezigheid van de techniek van eliminatie in penaal bestuur: Rutherford 1997), bijvoorbeeld door langdurige opsluiting (dit sluit aan op meer neoliberale pleidooien voor selectief uitschakelen). Deze communitaristische nadruk op bescherming van de gemeenschap en exclusie is duidelijk van invloed geweest op NVS (2002) en de Instelling Stelselmatige Daders. Dit illustreert hoe het communitarisme juist een verharding van penaal bestuur kan faciliteren door een nadruk op sociale cohesie, gemeenschap en het handhaven van de normen (penale moralisering en eliminatie) (vgl. Lacey 2013: 265-267). Tabel 1 geeft een overzicht van communitaristisch criminaliteitsbestuur.

Neoliberale invloeden op het Nederlandse criminaliteitsbestuur

In aanvulling op het economische en sociale beleid dat beïnvloed werd door een neoliberale bestuursmentaliteit is er sinds de jaren zeventig ook een neoliberale analyse van criminaliteit opgekomen. Een van de eerste neoliberale benaderingen van criminaliteit en justitie is te vinden bij Gary Becker (1968; vgl. Foucault 2008). Maar het zijn vooral de volgende criminologische benaderingen die als liberaal begrepen kunnen worden: de rationelekeuzebenadering, de routine-activiteitenbenaderingen en de gelegenheidsbenadering. Het Nederlandse criminaliteitsbeleid van de afgelopen jaren is vooral ook door deze benaderingen beïnvloed (Schuilenburg 2008). Zo stelt de commissie-Roethof dat verschillende vormen van criminaliteit simpelweg verklaard kunnen worden als gevolg van toegenomen gelegenheid: niet zozeer armoede of een persoonlijk gebrek maar de gelegenheid maakt de dief (commissie-Roethof 1984: 26; vgl. Felson en Clarke 1998). De belangrijkste referenties in dit rapport, dat dus gedeeltelijk de theoretische basis legde voor S&C (1985), zijn naar Mayhew, Clarke, Sturman en Hough (1976), Cohen en Felson (1979) en Ron Clarke (1983).

Zowel de rationelekeuzebenadering (bijv. Clarke 1980) als de routineactiviteitentheorie (bijv. Cohen en Felson 1979) wijzen 'dispositionele' benaderingen van criminaliteit af. In plaats daarvan wordt criminaliteit begrepen als de uitkomst van een rationele keuze (Clarke 1980: 138). Het criminaliteitsbeleid dat op deze benadering gebaseerd is, reguleert criminaliteit door de gelegenheid voor overtreden te beperken, de pakkans te vergroten en in het algemeen maatregelen te nemen die de kosten- en batenafweging beïnvloeden. In het Nederlandse criminaliteitsbestuur wordt dan ook de nadruk gelegd op (1) informeel en formeel toezicht; (2) de responsabilisering van individuen en gemeenschappen voor de preventie van criminaliteit; (3) de noodzaak voor architecten en stadsplanners om rekening te houden met criminogene en criminaliteitremmende factoren; en (4) een sterke gerichtheid op risico en risicomanagement.

Tegelijkertijd is het criminaliteitsbestuur, net als de publieke sector in het algemeen, onderhevig aan nieuwe vormen van management. Een goed voorbeeld in het penale veld is de reorganisatie van de penale actoren op basis van een bedrijfsmodel. Justitie werd als een bedrijf voorgesteld dat gericht moet zijn op efficiënte en effectieve vervaardiging van zijn producten (normbevestiging, afschrikking en vergelding) (S&C 1985; Steenhuis 1984). Dit past bij de opkomst van het New Public Management (NPM) en het is de dominante manier van denken gebleven (bijv. RIB 1990; NVS 2002). NPM heeft ook veel invloed gehad op het lokale niveau. Indicatoren hiervoor zijn de nadruk op meetbare doelstellingen, prestatiecontracten, monitoring, de publicatie van prestaties en afrekenen (bijv. Gemeente Rotterdam 2002). De neoliberale invloed zorgt tegelijkertijd voor een dominantie van effectiviteit boven rechten (bijv. Gary Becker 1993).

In deze context van neoliberalisering werd de gevangenis ook weer belangrijk. Er ontstond een nieuw geloof in de functie van de gevangenis. Straf als vergelding en afschrikking kreeg weer nieuwe aandacht, nadat dit in het verzorgingspenalisme als anachronistisch werd voorgesteld (Garland 2001). Vergelding past bij het denken in termen van verdienste en de noodzaak van correctie wordt hierdoor min-

Tabel 2 *Neoliberalisme en criminaliteitsbestuur*

Thema	Kenmerken	Theorieën
<i>Oorzaken van criminaliteit</i>	Criminaliteit als keuze, gelegenheid	Rationelekeuzetheorie, gelegenheidstheorie
<i>Framing van reactie op criminaliteit</i>	Geloof in vergelden en afschrikken, preventie door risicobeheersing en manipulatie van keuzes; mochten de kosten van het preventief-repressieve apparaat te groot worden dan pleidooi voor reductie	Risicostatistiek, selectief opsluiten, <i>defensible space</i>
<i>Besturen van criminaliteit</i>	Effectieve beheersmatige aanpak	New Public Management

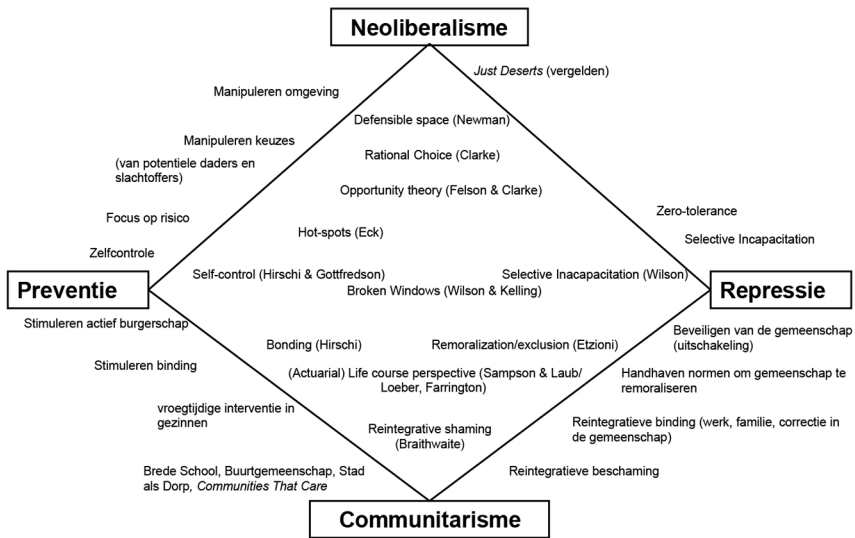
der belangrijk. Harder straffen en het vergroten van de pakkans moeten vooral gelegenheid beperkend en afschrikkend werken. Daarnaast wordt de gevangenis ook van belang als opslagplaats van 'risicovol afval' (Simon 2013). In ieder geval voor de tijd dat men opgesloten zit kan men geen criminaliteit meer plegen.

In aanvulling op de manier waarop neoliberalisme en neoliberale criminologische theorieën een hard penaal bestuur zouden kunnen stimuleren (vgl. Cavadino en Dignan 2006; Wacquant 2009) moet echter worden opgemerkt dat er een belangrijke ambiguïteit en spanning in de neoliberale bestuursmentaliteit zit: wanneer de kosten (bijvoorbeeld financieel) van het preventief-repressieve apparaat te groot worden en vrijheid te veel door veiligheid wordt beperkt, dan kan neoliberalisme juist analyses en argumenten opleveren waarbij bezuinigingen, decriminalisering en depenalisering (hogere niveaus van tolerantie) bepleit worden (Foucault 2008; vgl. Garland 1996). Tabel 2 geeft een overzicht van liberaal criminaliteitsbestuur.

Neoliberaal communitaristische benaderingen

De discursieve ruimte die geopend wordt door liberaal communitarisme laat verschillende combinaties van benaderingen en technieken toe. Deze discursieve ruimte wordt in figuur 1 weergegeven: hierbij functioneren neoliberalisme-communitarisme en preventie-repressie als assen waarbinnen de meest invloedrijke auteurs en criminologische theorieën worden gepositioneerd. Deze binnenruimte is de ruimte van weten en aan de buitenkant staan de machtstechnieken weergegeven. Deze figuur van macht-weten maakt zichtbaar hoe criminaliteit in Nederland de afgelopen dertig jaar is begrepen en welke machtstechnieken gehanteerd zijn om daarmee om te gaan. Het maakt tegelijkertijd duidelijk welke theorieën buiten de dominante orde geplaatst zijn (bijvoorbeeld de *strain*theorie en de *labelling*theorie, kortom, alle benaderingen die structurele economische hervormingen eisen en die benaderingen die de perverse effecten van machtswerking zelf bestuderen).

In navolging van O'Malley (1999; vgl. Garland 2001) is het belangrijk om op te merken dat in beleid verschillende benaderingen en technieken gecombineerd



Figuur 1 *De discursieve ruimte van neoliberal communitarisme en de verwevenheid van macht en weten*

kunnen worden, elkaar soms aanvullend en simpelweg naast elkaar ingezet maar gericht op een andere dimensie. Wat deze figuur toont is een discursieve ruimte waarin duidelijk wordt gemaakt hoe bepaalde benaderingen of technieken, hoe verschillend of hoe ver van elkaar ook, gecombineerd kunnen worden. Het manipuleren van de omgeving om kosten- en batencalculaties te beïnvloeden kan bijvoorbeeld samengaan met gedwongen opvoedingsondersteuning en met de uitsluiting van bepaalde burgers met het oog op de bescherming van de gemeenschap. Interessant hierbij is dat in sommige benaderingen sprake is van een menging van communitarisme en neoliberalisme: deze benaderingen zijn in het midden van de figuur te vinden.

De combinatie van neoliberalisme en communitarisme

Er zijn ook perspectieven die neoliberalisme en communitarisme combineren. De meest invloedrijke combinaties van neoliberalisme en communitarisme in Nederland zijn de *Broken Windows*-benadering en de (actuariële) levensloopbenadering. Ten eerste de *Broken Windows*-benadering die in 1982 door Wilson en Kelling werd geformuleerd en in 1989 verfijnd werd met de *community policing*-benadering. Deze benaderingen hebben de afgelopen twintig jaar zowel het landelijke als lokale criminaliteitsbeleid gedomineerd (zie bijvoorbeeld landelijk de beleidsdocumenten *Integrale Veiligheidsrapportage* 1993, de *Nota Veiligheidsbeleid* 1995-1998 of de *Aanpak Overlast en Verloedering* 2008, en lokaal het veiligheidsbeleid van Rotterdam vanaf 2001). Deze benaderingen kunnen aan de ene kant begrepen worden als een *verbreding* van de criminaliteitsassemblage doordat criminaliteit gekoppeld wordt aan fenomenen als overlast, publieke orde, angst, viezigheid,

verwijderen van ongewenste personen en dingen en aan buurtcondities (zoals een gebroken ruit, verlichting, speelveldjes en de conditie van wegen). Aan de andere kant is het een *versmalling* van criminaliteitsbestuur door de afwijzing van sociaal-structurele factoren en interventies (sociaaleconomische ongelijkheid gekoppeld aan structurele sociale hervormingen of de spanning die ontstaat tussen verwachtingen van gelijke kansen en werkelijkheid van ongelijke kansen), kortom analyses die ingaan tegen de uitgangspunten en interventies van neoliberaal communitarisme.

Wat de *Broken Windows*-benadering doet, is de neoliberale focus op de belangrijkste functie van de staat (veiligheid en zekerheid van goederen en personen en de effectieve preventie en bestraffing van criminaliteit) combineren met aandacht voor de behoeften van de gemeenschap (vgl. Hughes, McLaughlin en Muncie 2002: 334). Zo stellen Wilson en Kelling bijvoorbeeld dat

‘(...) we have become accustomed to thinking of the law in essentially individualistic terms. The law defines *my* rights, punishes *his* behavior and is applied by *that* officer because of *this* harm. (...) It may be their greater sensitivity to communal as opposed to individual needs that explains why the residents of small communities are more satisfied with their police than are the residents of similar neighborhoods in big cities’ (Wilson en Kelling 1982: 36, cursief in origineel).

Dit is ook precies wat Etzioni tien jaar later aangeeft. Een ander punt, waarin het onbehagen van de auteurs naar voren komt, betreft het duidelijk zichtbare instrumentalisme (‘t Hart 1994) van neoliberaal communitarisme en de veronderstelde disbalans tussen burgerrechten en gemeenschapsbehoeften:

‘(...) the link between order-maintenance and crime-prevention, so obvious to early generations, was forgotten. (...) over the past two decades, the shift of police from order-maintenance to law enforcement has brought them increasingly under the influence of legal restrictions, provoked by media complaints and enforced by court decisions and departmental orders. As a consequence, the order maintenance functions of the police are now governed by rules developed to control police relations with suspected criminals’ (Wilson en Kelling 1982: 30-31).

Hier komt bij dat het bij *community policing* om veel meer gaat dan alleen criminaliteit: bij *community policing* gaat het ook om tevredenheid van de burger, om veiligheidsgevoelens, om het doorbreken van bureaucratie en de participatie van de burgers (Wilson en Kelling 1989).

Het tweede invloedrijke voorbeeld van de combinatie van neoliberalisme en communitarisme is de zogenaamde levensloopbenadering (bijv. Sampson en Laub 1992; Laub et al. 1995; Loeber 1997; Farrington 2000, 2003). De levensloopbenadering is al vanaf 1996 dominant in het criminaliteitsbeleid. Dat is onder meer het geval in de meer op preventie gerichte *Nota Jeugd en Gezin* 1996 (Junger-Tas 1996), maar ook in de meer repressieve agenda van NVS (2002) vanwege de focus

op persistente criminelen (een belangrijke focus van de levensloopbenadering, Loeber 1997) die verantwoordelijk zouden zijn voor een groot gedeelte van de criminaliteit en de voortdurende aandacht voor vroegtijdige interventie bijvoorbeeld in gezinnen. Tegelijkertijd is deze benadering een van de dominante onderzoekslijnen van de 'administratief criminologen' die werkzaam zijn bij het NSCR. David Farrington is een van de leidende figuren in deze onderzoekstraditie. Hij stelt zonder meer dat 'life-course criminology is concerned with three main issues: the development of offending and antisocial behaviour, risk factors at different ages, and the effects of life events on the course of development' (Farrington 2003: 221). De beleidsimplicaties van de levensloopbenadering zijn specifiek en concreet, want gericht op 'vroegsignalering' van risico's (individuele risicofactoren zoals biologische, psychologische factoren of bijvoorbeeld spijbelgedrag en risico's met betrekking tot het gezin of de buurt), opvoedingsondersteuning, betrokkenheid van scholen, het versterken van cohesie in de buurt en de ontwikkeling van sterke interpersoonlijke banden via werk, het stimuleren van trouwen en de re-integratie van veroordeelden in de gemeenschap (Laub et al., 1995). Ook hier is weinig aandacht voor bijvoorbeeld structureel-economische factoren met daarbij een zuiver instrumentele interpretatie van de rol voor criminologen.

Conclusie: de herijking van *welfarism* door neoliberaal communitarisme

Het criminaliteitsbestuur in de periode 1980-2010 is grotendeels gebaseerd op een combinatie van neoliberalisme en communitarisme. Hoewel deze benaderingen in de politieke theorie als tegengesteld worden voorgesteld gaan ze in de bestuurspraktijk en bestuursmentaliteit verrassend goed samen. Verschillende criminologische benaderingen die met neoliberalisme en communitarisme samengaan worden gebruikt om beleid en interventies te legitimeren en het penale veld te reorganiseren (samengevat in tabel 3).

Neoliberaal communitarisme betreft een paradoxale manier van criminaliteitsbestuur. Het zal soms conflict oproepen wanneer communitaristisch geïnspireerde actoren neoliberale benaderingen verwerpen of andersom. Echter, dergelijke tegenstrijdigheden zijn productief omdat het vorm geeft aan de ontwikkeling van een complexe strategie van criminaliteitsbestuur die niet door een benadering wordt bepaald. Een dergelijke strategie kan als complex reservoir begrepen worden van vaak theoretisch tegenstrijdige maar in de praktijk compatibele ordeningen, toekenningen, technieken en legitimeringen. De kracht van neoliberaal communitarisme is dat deze strategie de negentiende eeuwse oppositie tussen individu en gemeenschap overstijgt. Het maakt de combinatie van verschillende criminologische theorieën mogelijk die affiniteit hebben met ofwel neoliberalisme ofwel communitarisme dan wel beide benaderingen weten te combineren. Neoliberaal communitarisme is de ruimte die geopend werd door de neoliberale aanval op *welfarism* en het debat met communitaristen, wat zorgde voor een herijking van *welfarism* in de penale sfeer.

Tabel 3 *De herijking van welfarism door neoliberal communitarisme*

Thema	Verzorgingspenalisme	Neoliberaaal communitarisme
<i>Criminaliteit</i>	– Gericht op delinquent	– Gericht op de hele gemeenschap maar gesegmenteerd (gericht op verschillende groepen: slachtoffers, conformerende burgers, risicoburgers, delinquenten)
<i>Benadering van delinquent</i>	– Resocialisatie	– Re-integratie en controle (op basis van individuele en bovenindividuele risicofactoren) – Segregatie (selectief opsluiten/uitschakeling)
<i>Oorzaken van criminaliteit</i>	– Sociaaleconomische deprivatie – Labelling – Psychologische pathologie	– Risicofactoren (biologisch, psychologisch, cultureel) – Gebrekkige bindingen en sociale controle – Gelegenheid
<i>Interventiefases</i>	– Repressie – Resocialisatie	– Prepressie/presocialisatie – Preventie – Repressie – Re-integratie/controle
<i>Constructie van de burger</i>	– Rechten – Garanties	– Plichten – Verantwoordelijkheden
<i>Algemene reactie</i>	– Sociale hervormingen – Tolerantie – Afwezigheid politisering	– Preventie – Handhaving – Toezicht – Politisering
<i>'Governance'</i>	– Professionele autonomie – Beperkte bevoegdheden – Permissiviteit – Afstand tussen politiek, bureaucratie, media en publiek	– Integrale veiligheidsaanpak – Uitbreiding bevoegdheden – Pluralisering bestraffing – (Gedwongen) samenwerking
<i>Toezicht</i>	– Informeel	– Informeel en formeel
<i>Organisatie van het recht</i>	– Procedures	– Effectiviteit
<i>Verantwoordelijkheidseconomie</i>	– Nationaal, staat	– Staat: nationaal en lokaal – Repressieve en facilitatieve responsabilisering

In het penale veld betreft neoliberal communitarisme vooral een gecombineerde focus op gemeenschap, sociale controle, handhaving, de rationele burger en de risicoburger. Dit is een belangrijke indicatie van het veranderde politieke klimaat en de veranderde politieke rationaliteiten die ook de recente opkomst van de 'neo-biocriminologie' en de corresponderende 'biologische risicoburger' mogelijk maakten (ondenkbaar in de jaren zeventig: Fijnaut 1980). De neo-biocriminologie is de nieuwste trend in het criminaliteitsbestuur en het is dus te verwachten dat er in de nabije toekomst een aanpassing plaats zal vinden van de penale technieken in de richting van genetische screening of gentherapie en wellicht ook een aanpassing van het strafrecht aan de hand van nieuwe neurologische inzichten (vgl. Rose 2000).

Daarnaast heeft neoliberal communitarisme een breder bereik. Hoewel buiten het bestek van deze bijdrage, is een soortgelijke dubbele beweging ook in andere bureaucratische velden zichtbaar, variërend van integratiebeleid tot sociale zekerheidsbeleid en de arbeidsmarkt (vgl. Schinkel en Van Houdt 2010a). Het nieuwe contractualisme dat zich gevormd heeft, behelst dus in bredere zin het besturen van de burger via de combinatie van neoliberalisme en communitarisme. Dat die combinatie tot nog toe weinig wetenschappelijke en politieke aandacht heeft gehad in Nederland, ligt aan het paradoxale karakter van die combinatie. Aan precies die paradox ontleent het niettemin de ordenende kracht die het heeft.

Geraadpleegde literatuur

- Becker, G.S. (1968) Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Becker, G.S. (1993) Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. *The Journal of Political Economy*, 101(3): 385-409.
- Berends, I.E., E.E. Campbell, E. Wijgergangs en B. Bijl (2010) *Bescherming Bekeken*. Dui-vendrecht: PI Research.
- Boone, M. & M. Moerings (2007) De Cellenexplosie: voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs. *Justitiële Verkenningen*, 33(4): 9-30.
- Brants, K. (1986) Criminaliteit, Politiek en Criminele Politiek: De Haagse Receptie van een Nieuwe Heilsleer. *Tijdschrift voor Criminologie*, 5/6: 219-235.
- Brizée, R. (1985) Onrustgevoelens in Nederland. Een analyse van 25 jaar Tweede-Kamerde-batten over Criminaliteit in Nederland (1960-1984). *Tijdschrift voor Criminologie*, 4: 177-188.
- Cavadino, M. en J. Dignan (2006) *Penal Systems: A Comparative Approach*. London: Sage.
- Clarke, R. (1980) 'Situational' Crime Prevention: Theory and Practice. *British Journal of Criminology*, 20(2): 136-147.
- Cohen, S. (1979) The Punitive City; Notes on the Dispersal of Social Control. *Contemporary Crisis*, 3: 339-363.
- Cohen, S. (1985) *Visions of Control*. Cambridge: Polity Press.
- Cohen, L. en M. Felson (1979) Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44: 588-608.
- Crawford, A. (1999) *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Delanty, G. (2003) *Community*. London: Routledge.
- Downes, D. en R. van Swaaningen (2007) The Road to Dystopia: Changes in the penal climate in the Netherlands. In: M. Tonry en C. Bijleveld (eds.) *Crime and Justice in the Netherlands*. Chicago: Chicago University Press.
- Etzioni, A. (1994) *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*. New York: Touchstone.
- Farrington, D.P. (2000) Explaining and Preventing Crime: The Globalization of Knowledge – The American Society of Criminology 1999 Presidential Address. *Criminology*, 38: 1-24.
- Farrington, D.P. (2003) Developmental and Life Course Criminology: Key Theoretical and Empirical Issues. The 2002 Sutherland Award Address. *Criminology*, 41(2): 221-256.
- Feeley, M.M. en J. Simon (1992) The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications. *Criminology*, 30(4): 449-474.

- Felson, M. en R. Clarke (1998) *Opportunity Makes the Thief*. London: Home Office.
- Fijnaut, C. (1980) Een Wetenschappelijke Beschouwing over de Zaak Buikhuisen. *Tijdschrift voor Criminologie*, 2: 65-81.
- Foucault, M. (1982) The Subject and Power. In: L. Dreyfus en P. Rabinow (eds.) *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Chicago: University of Chicago Press, 208-226.
- Foucault, M. (2008) *The Birth of Biopolitics*. New York: Palgrave MacMillan.
- Garland, D. (1985) *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*. Aldershot: Gower.
- Garland, D. (1996) The Limits of the Sovereign State. *British Journal of Criminology*, 36(4): 445-471.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: Chicago University Press.
- Haan, I. de (1993) *Zelfbestuur en Staatsbeheer: Het Politieke Debat over Burgerschap en Rechtsstaat in de Twintigste Eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hart, A.C. 't (1994) *Openbaar Ministerie en Rechtshandhaving*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hirschi, T. (1969) *Causes of Delinquency*. Berkley: University of California.
- Hirschi, T. (1986) On the Compatibility of Rational Choice and Social Control Theories of Crime. In: D. Cornish en R. Clarke (eds.) *The Reasoning Criminal*. New York: Springer Verlag, 105-118.
- Houdt, J.F. van en W. Schinkel (2013) A Genealogy of Neoliberal Communitarianism. Verschijnt in *Theoretical Criminology*.
- Houdt, J.F. van, S. Suvarierol en W. Schinkel (2011) Neoliberal Communitarian Citizenship: Current Trends Towards 'Earned Citizenship' in the United Kingdom, France, and the Netherlands. *International Sociology*, 26(3): 408-432.
- Hughes, G. (1996) Communitarianism and Law and Order. *Critical Social Policy*, 16: 17-41.
- Hughes, G., E. McLaughlin en J. Muncie (2002) Teetering on the Edge. In: G. Hughes, E. McLaughlin en J. Muncie (eds.) *Crime Prevention and Community Safety*. London: Sage, 318-340.
- Junger-Tas, J. (1996) Gezinsbeleid Vanuit een Justitieel Perspectief. *Justitiële Verkenningen*, 6: 17-37.
- Lacey, N. (2013) Punishment, (Neo)Liberalism and Social Democracy. In: J. Simon en R. Sparks (eds.) *The Sage Handbook of Punishment and Society*. London: Sage, 260-280.
- Laub, J.H., R.J. Sampson, R.P. Corbett en J.S. Smith (1995) The Public Policy Implications of a Life-Course Perspective on Crime. In: H.D. Barlow (ed.) *Crime and Public Policy: Putting Theory to Work*. Oxford: Westview Press.
- Loeber, R. (1997) *Ontwikkelingspaden en Risicopatronen voor Ernstige Jeugddelinquentie en Hun Relevantie voor Interventies: Nooit te Vroeg en Nooit te Laat*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Merton, R. (1987) Three Fragments From a Sociologists Notebook. *Annual Review of Sociology*, 13: 1-28.
- O'Malley, P. (1992) Risk, Power, and Crime Prevention. *Economy and Society*, 21(1): 252-75.
- O'Malley, P. (1999) Volatile and Contradictory Punishment. *Theoretical Criminology*, 3(2): 175-196.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Ossewaarde, M.R.R. (2007) The New Social Contract and the Struggle for Sovereignty in the Netherlands. *Government and Opposition*, 42(4): 492-512.
- Rose, N. (2000) The Biology of Culpability: Pathological Identity and Crime Control in a Biological Culture. *Theoretical Criminology*, 4(1): 5-34.

- Rutherford, A. (1997) Criminal Policy and the Eliminative Ideal. *Social Policy and Administration*, 31(5): 116-135.
- Sampson, R.J. en J.H. Laub (1992) Crime and Deviance in the Life Course. *Annual Review of Sociology*, 18: 63-84.
- Schinkel, W. (2007) *Denken in een tijd van sociale hypochondrie: Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Klement.
- Schinkel, W. (2011) Prepression: The actuarial archive and new technologies of security. *Theoretical Criminology*, 15(4): 365-380.
- Schinkel, W. en M.A. van den Berg (2011) City of Exception. Revanchist Urbanism and the Urban Homo Sacer. *Antipode. A Radical Journal of Geography*, 43(5): 1911-1938.
- Schinkel, W. en F. van Houdt (2010a) Besturen door Vrijheid: Neoliberaa Communitarisme en de Verantwoordelijke Burger. *Bestuurskunde*, 19(2): 12-21.
- Schinkel, W. en F. Van Houdt (2010b) The Double Helix of Cultural Assimilationism and Neo-liberalism: Citizenship in Contemporary Governmentality. *The British Journal of Sociology*, 61(4): 696-715.
- Schuilenburg, M. (2008) Een Gecontroleerde Vrijheid. In: R. Brouwer en T. Bakker (red.) *Liberticide: Kritische reflecties op het neoliberalisme*. Utrecht: IJzer, 74-92.
- Simon, J. (2013) Punishment and the Political Technologies of the Body. In: J. Simon en R. Sparks (eds.) *The Sage Handbook of Punishment and Society*. London: Sage, 60-89.
- Steenhuis, D.W. (1984). Strafrechtelijk optreden: Een stapje terug en een sprong voorwaarts. *Delikt en Delinquent*, 14: 395-414 en 497-512.
- Struijk, S. (2007) Rechtshandhaving en Veelplegers: Ontwikkeling van Drang naar Dwang. In: J. Blad (red.), *Strafrechtelijke Rechtshandhaving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 343-368.
- Swaaningen, R. van (1995) Sociale Controle met een Structureel Tekort. Pleidooi voor een Sociaal Rechtvaardig Veiligheidsbeleid. *Justitiële Verkenningen*, 3: 63-87.
- Swaaningen, R. van (1996) Justitie als verzekeringsmaatschappij; 'actuarial justice' in Nederland. *Justitiële verkenningen*, 5: 80-97.
- Swaaningen, R. van (1999) Reclaiming Critical Criminology: Social Justice and the European Tradition. *Theoretical Criminology*, 3(1): 5-28.
- Swaaningen, R. van (2002) Towards a Replacement Discourse on Community Safety: Lessons from the Netherlands. In: G. Hughes, E. McLaughlin en J. Muncie (eds.) *Crime Prevention and Community Safety*. London: Sage, 262-278.
- Swaaningen, R. van (2006) Criminology in the Netherlands. *European Journal of Criminology*, 3: 463-501.
- Swaaningen, R. van (2008) Sweeping the Street: Civil Society and Community Safety in Rotterdam. In: J. Shapland (ed.) *Justice, Community and Civil Society: A contested terrain*. Devon: Willan Publishing, 87-106.
- Terpstra, J. (2010) *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgever.
- Tollenaar, N. (2007) *Monitor veelplegers: Jeugdige en zeer actieve volwassen veelplegers in kaart gebracht*. Meppel/Den Haag: Boom/WODC.
- Wacquant, L. (2009) *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University.
- Wilson, J.Q. (1983) *Thinking About Crime*. New York: Basic Books.
- Wilson, J.Q. en W. Kelling (1989) Making Neighborhoods Safe. *The Atlantic Monthly*, 263(2): 46-52.
- Young, J. (1981) Thinking Seriously About Crime: Some Models of Criminology. In: M. Fitzgerald, G. McLennan en J. Pawson (eds.) *Crime en Society: Readings in History and Theory*. London: Routledge en Kegan Paul.

- Young, J. (1988) Radical Criminology in Britain: The Emergence of a Competing Paradigm. *British Journal of Criminology*, 28(2): 159-183.
- Zedner, L. (2007) Pre-Crime and Post-Criminology? *Theoretical Criminology*, 11(2): 261-81.

Officiële documenten

Nationaal

- Taak en Toekomst van het Nederlandse Gevangeniswezen* (1982). Tweede Kamer, vergaderjaar 1981-1982, 17539.
- Samenleving en Criminaliteit: een Beleidsplan voor de Komende Jaren* (1985). Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18995, nr. 1/2.
- Recht in Beweging: een Beleidsplan voor Justitie in de Komende Jaren* (1990). Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21829, nr. 2.
- Integrale veiligheidsrapportage* (1993). Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23096, nr. 1/2.
- Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998* (1995). Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24225, nrs.1-2
- Criminaliteit in Relatie tot Integratie Etnische Minderheden* (1997). Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998. 25726, nr. 1.
- Integraal Veiligheidsprogramma* (1999). Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26604, nr. 1.
- Naar een Veiliger Samenleving* (2002). Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kabinetsvisie 'Andere Overheid'* (2003). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29362, nr. 2. *Verkenning Burgerschap en Andere Overheid* (2005). Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29362, nr. 31.
- Veiligheid Begint bij Voorkomen* (2007). Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Actieplan Overlast en Verloedering: maatregelen ter intensivering van de lokale aanpak* (2008). Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2008/03/10/actieplan-overlast-en-verloedering.html.
- Aanpak risicojongeren van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst* (2009). Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2010/01/01/aanpak-risicojongeren-van-antilliaanse-en-marokkaanse-afkomst-beleidsbrieven-2009.html.
- Rechtstaat en Rechtsorde* (2009). Brief van de Algemene Rekenkamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29279, nr. 95.

Lokaal

- Het Nieuwe Elan van Rotterdam... en zo gaan we dat doen* (2002). Collegeprogramma 2002-2006. Gemeente Rotterdam.
- Vroegtijdige Interventie in Gezinnen: VIG maakt – eventueel met drang en dwang – einde aan chaos bij probleemgezinnen* (2006). Gemeente Rotterdam/Directie Veiligheid.
- Werken aan een Veiliger Rotterdam, de aanpak: Methodiek voor Actief Burgerschap* (2009). Gemeente Rotterdam. Op 25 november 2009 ontleend aan www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageId=872